

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 127

**Vorstudie zur Finanzuntersuchung
nach Artikel 59 des Gesetzes
zur Regelung des Sozialen
Entschädigungsrechts**

Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Holger Bonin (IZA)

Werner Eichhorst (IZA)

unter Mitarbeit von:

Annabelle Krause-Pilatus (IZA)

DEZEMBER 2021



FORSCHUNGSBERICHT

593

Vorstudie zur Finanzuntersuchung nach Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts

– Kurzexpertise –

Kurzexpertise

Vorstudie zur Finanzuntersuchung nach Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts

Holger Bonin (IZA)

Werner Eichhorst (IZA)

unter Mitarbeit von:

Annabelle Krause-Pilatus (IZA)

August 2021

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Zum 1. Januar 2024 wird in Deutschland das Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung als weiteres Sozialgesetzbuch geschaffen. Es besteht die gesetzliche Pflicht, die Auswirkungen dieser Reform auf die Haushaltsausgaben und den Erfüllungsaufwand von Bund und Ländern in einer Finanzuntersuchung festzustellen. Im Sinne einer Machbarkeitsstudie prüft und bewertet diese Vorstudie die Möglichkeiten, um aussagekräftige Schätzungen zu den finanziellen Effekten des Übergangs vom alten auf das neue Recht der Sozialen Entschädigung zu erhalten. Sie umfasst Vorschläge für eine wissenschaftlich fundierte Methodik und beschreibt die für eine Umsetzung notwendigen Daten und deren Erfassung.

Abstract

On January 1, 2024, a new social code on social compensation law, -the so-called SGB XIV – will come into effect in Germany. It is a legal obligation to evaluate the financial effects of this reform concerning the responsible authorities at the Federal and States (Länder) levels. This pre-study assesses the possibilities to derive meaningful estimates of the direct changes in social benefits and administrative expenses caused by transition from old to new law. It contains suggestions for a scientifically grounded methodological approach, and describes how to obtain the data necessary to implement the required financial assessment.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Zusammenfassung	7
1. Einleitung	8
2. Methodische Ansatzpunkte	10
2.1 Fundamentale Evaluationsprobleme	10
2.2 Evaluation der finanziellen Wirkungen der Einführung des SGB XIV	14
2.2.1 Leistungsausgaben	14
2.2.2 Erfüllungsaufwand	19
3. Datenbedarfe	22
3.1 Untersuchung der Leistungsausgaben	22
3.2 Untersuchung des Erfüllungsaufwands	26

Abkürzungsverzeichnis

BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CAPI	Computer-Assistierte Persönliche Interviews
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
IT	Informationstechnologie
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XIV	Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung

Zusammenfassung

Zum 1. Januar 2024 wird in Deutschland das Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung (SGB XIV) als weiteres Sozialgesetzbuch geschaffen. Die Auswirkungen des SGB XIV auf die Haushaltsausgaben und den Erfüllungsaufwand von Bund und Ländern sollen im Rahmen einer Finanzuntersuchung festgestellt werden, zu der das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gesetzlich verpflichtet ist. Im Sinne einer Machbarkeitsstudie prüft und bewertet diese Vorstudie die Möglichkeiten, um aussagekräftige Schätzungen zu den finanziellen Effekten des Übergangs vom alten Recht zum SGB XIV zu erhalten. Sie umfasst Vorschläge für eine wissenschaftlich fundierte Methodik der Finanzuntersuchung und beschreibt die für eine Umsetzung notwendigen Daten und deren Erfassung.

Die Finanzuntersuchung zu den Effekten der Reform auf die Höhe der Aufwendungen für Leistungen lässt sich nicht auf einen Vorher-Nachher-Vergleich in einem engen Zeitfenster um den Stichtag der Einführung des SGB XIV basieren. Weil die Neuregelung lange im Voraus absehbar ist, dürften zum einen Ankündigungseffekte auftreten, die Zielgrößen bereits in der Zeit vor der Umstellung beeinflussen. Zum anderen könnten verschiedene Faktoren zu einer starken, vorübergehenden Veränderung der Leistungsausgaben kurz nach Inkrafttreten des SGB XIV beitragen. Dies spricht für eine Ausweitung des Evaluationszeitraums über den gesetzlich vorgegebenen Zeitraum hinaus– wenigstens auf die Jahre 2022 bis 2027.

Um Effekte der Reform auf die Leistungsausgaben zu schätzen, ist ein von den Leistungen für einzelne Berechtigte ausgehender bottom up-Ansatz notwendig. Bei der Betrachtung der einzelnen Leistungsfälle ist zwischen Bestandsfällen nach Kapitel 23, von Bestandsfällen, die das neue Recht gewählt haben, und Neufällen zu unterscheiden. Darüber hinaus muss nach berechtigten Personengruppen sowie leistungsbegründenden Tatbeständen differenziert werden, weil beides mit der Einführung des SGB XIV erweitert wird. Zur Bewertung des finanziellen Aufwands auf der Fallebene ist für die verschiedenen Arten der Sozialen Entschädigung in Abhängigkeit von deren Charakter jeweils nach unterschiedlichen Prinzipien zu verfahren.

Der in der Finanzuntersuchung ebenfalls zu schätzende Erfüllungsaufwand des SGB XIV besteht überwiegend aus reformbedingten Veränderungen des Personalaufwands. Zu berücksichtigen sind die zusätzlichen Stellen für die einzurichtende Bundesstelle für Soziale Entschädigung und der im Zusammenhang mit der Erfüllung der mit dem SGB XIV ausgeweiteten Leistungen der Sozialen Entschädigung entstehende Personalmehrbedarf der Länder.

Die für die Implementation der Schätzungen zu den Reformeffekten beim Leistungsaufwand benötigten Individualdaten werden für die Zwecke der mit dem SGB XIV verbundenen Statistik- und Berichtspflichten grundsätzlich erhoben. Die im IT-Fachsystem erfassten und abgelegten Falldaten müssen aber – unter Wahrung der Bestimmungen für den Sozialdatenschutz – für den Zweck der Untersuchung erschlossen werden, so dass Verlaufsentwicklungen auf Personenebene anhand monatlicher Meldungen nachvollzogen werden können. Um geeignete Messungen auch für die Zeit vor der Rechtsumstellung zu erhalten, sind rechtzeitig besondere Vorkehrungen zu treffen. Teils ist zu simulieren, wie hoch Leistungsausgaben in nach der Umstellung erfassten Fallkonstellationen gewesen wären, wenn diese nach altem Recht behandelt worden wären.

Zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands muss, idealerweise in einem hybriden Format mit Kombination von persönlichen Interviews und online-Erhebung, das für die Durchführung der Sozialen Entschädigung eingesetzte Personal differenziert nach Aufgabenbereichen, tariflicher Eingruppierung und Dauerhaftigkeit des Einsatzes über längere Zeit– auch rückwirkend – erfasst werden.

1. Einleitung

Mit dem Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts wird zum 1. Januar 2024 das Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung (SGB XIV) als weiteres Sozialgesetzbuch geschaffen. Damit wird das historisch gewachsene, bislang vor allem im Bundesversorgungsgesetz geregelte Soziale Entschädigungsrecht für Gewaltopfer einschließlich Terroropfer, für die Opfer von Kriegsauswirkungen beider Weltkriege, für die Geschädigten durch Ereignisse im Zusammenhang mit der Ableistung des Zivildienstes, für die durch Schutzimpfungen Geschädigten, sowie die Angehörigen und Hinterbliebenen von Opfern und Geschädigten, transparenter und klarer strukturiert. Dadurch sollen die Leistungen der sozialen Entschädigung bekannter und für betroffene Bürgerinnen und Bürger einfacher zugänglich werden. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass mehr Berechtigte die ihnen zustehenden Leistungen auch in Anspruch nehmen.

Mit der Reform werden die sozialen Entschädigungsleistungen zudem an gesellschaftliche Entwicklungen angepasst. Die Gruppe der Opfer von Gewalttaten nimmt ständig zu, während die Zahl der Kriegsoffer, ihrer Angehörigen und Hinterbliebenen mit der demografischen Entwicklung im Laufe dieses Jahrzehnts deutlich zurückgehen wird. Mit der Einführung des SGB XIV wird der Kreis der Leistungsberechtigten erweitert. Insbesondere können künftig auch Opfer von psychischer Gewalt Leistungen der sozialen Entschädigung erhalten. Auch Schockschadensopfer werden in Zukunft unabhängig davon, ob sie dem Opfer emotional nahestehen oder nicht, anspruchsberechtigt.

Mit dem SGB XIV werden zudem frühzeitig greifende „Schnelle Hilfen“ als niedrigschwellige Leistung eingeführt. Diese werden in einem „Erleichterten Verfahren“ erbracht, in dem nur eine summarische Prüfung der Anspruchsberechtigung erfolgt, es sei denn, der vom Antragstellenden dargelegte anspruchsbegründende Sachverhalt ist offensichtlich unrichtig. Zu den Schnellen Hilfen zählen die Leistungen in gesetzlich verpflichtend einzurichtenden Traumaambulanzen, in denen psychotherapeutische Interventionen erbracht werden, die den Eintritt einer psychischen Gesundheitsstörung oder deren Chronifizierung verhindern sollen. Darüber hinaus sollen Betroffene durch ein nach deren Einwilligung geleitetes Fallmanagement – das heißt, eine aktivierende und koordinierende Begleitung durch das Antrags- und Leistungsverfahren – besser als bisher bei der Realisierung ihrer Ansprüche unterstützt werden.

Schließlich wird ein großer Teil der bisher erbrachten Geldleistungen der Sozialen Entschädigung mit der Einführung des SGB XIV zu monatlichen anrechnungsfreien Entschädigungsleistungen zusammengefasst und wesentlich erhöht. Auf Antrag können Geschädigte sowie hinterbliebene Ehepartnerinnen oder Ehepartner alternativ auch eine Abfindung erhalten, mit der die Ansprüche auf die monatlichen Entschädigungszahlungen für jeweils fünf Jahre abgegolten werden. Die Abfindung beträgt entsprechend das 60-fache des monatlichen Entschädigungsanspruchs.

Generell gelten für die bereits nach altem Recht bestehenden Leistungsfälle umfassende Besitzstandsregelungen. Allerdings ist durch ein Wahlrecht auch der Wechsel in das neue Recht möglich. Dies könnte wegen der verbesserten Geldleistungen, vor allem der deutlich höheren Entschädigungszahlungen, für einen hohen Anteil der Leistungsbeziehenden nach altem Recht attraktiv sein. Andererseits kann es auch Gründe geben, zum Beispiel gegenüber dem neuen Recht individuell günstigere Leistungen für Angehörige, die für einen Verbleib im alten Recht sprechen.

Die Auswirkungen des SGB XIV auf die Haushaltsausgaben und den Erfüllungsaufwand von Bund und Ländern sollen im Rahmen einer Finanzuntersuchung geklärt werden, zu der das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemäß Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts verpflichtet ist. Diese Finanzuntersuchung soll im Benehmen mit den Ländern die Entwicklung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Sozialen Entschädigung auf der Grundlage der amtlichen Statistik und von Erhebungen bei den Trägern der Sozialen Entschädigung in den Jahren 2023 bis 2026 analysieren. Sie wird auch Aufschluss darüber geben, ob durch die Einführung des SGB XIV im Vergleich zum bisherigen Recht Mehrkosten für die durchführenden Länder entstehen, und ggf. in welcher Höhe. Darum sollen zum einen die Haushaltseffekte der zentralen finanzwirksamen Regelungen des SGB XIV untersucht und zum anderen der Verwaltungsaufwand festgestellt werden, der bei den ausführenden Verwaltungsbehörden der Länder entsteht.

Vor diesem Hintergrund hat das BMAS das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) mit einer Vorstudie beauftragt, die zur Vorbereitung der Umsetzung der Finanzuntersuchung nach Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts beitragen soll. Im Sinne einer Machbarkeitsstudie prüft und bewertet die Vorstudie die Möglichkeiten, um im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Finanzuntersuchung aussagekräftige Schätzungen zu den finanziellen Effekten des Übergangs vom alten Recht zum SGB XIV zu erhalten. Sie umfasst Vorschläge für eine wissenschaftlich fundierte Methodik der Finanzuntersuchung und beschreibt die für eine Umsetzung notwendigen Daten und deren Erfassung.

Die Vorstudie stützt sich neben einer per Desk Research durchgeführten Dokumentenanalyse auf eine Reihe von leitfadengestützten Interviews mit auskunftsfähigen Personen aus der Verwaltung der Länderebene. Bei der Auswahl der Interviewten wurde darauf geachtet, dass diese mit der bisherigen Praxis der Bereitstellung und Verwaltung von Leistungen der Sozialen Entschädigung sowie den laufenden Vorbereitungen und geplanten Veränderungen im Zusammenhang mit der Umstellung auf das SGB XIV sehr gut vertraut sind. Darüber hinaus wurde mit den Ländern Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen ein breites Spektrum an Verwaltungspraktiken in der Umsetzung des Sozialen Entschädigungsrechts abgedeckt.¹

Die weitere Kurzexpertise gliedert sich wie folgt. Abschnitt 2 beschreibt die sich bei der geplanten Finanzuntersuchung stellenden grundsätzlichen Evaluationsprobleme und skizziert, wie eine wirkungsanalytisch orientierte Evaluation der finanziellen Effekte der Reform auf der Ebene des Leistungsaufwands und des Erfüllungsaufwands angegangen werden könnte. Abschnitt 3 beschreibt, wie die zur Umsetzung der Finanzuntersuchung benötigten Daten gewonnen werden könnten.

¹ Gedankt wird für ihre Gesprächsbereitschaft und umfassenden Auskünfte: Sven Busse (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, VI B 2 – Recht der Sozialen Inklusion, Soziales Entschädigungsrecht); Sebastian Hüttel (Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, 3LV1 – Soziales Entschädigungsrecht); Ingrid Künzel (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt, Referat 44 – Grundsicherung, Soziales Entschädigungsrecht, SED-Unrecht); Yves Nagel (Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport Freie Hansestadt Bremen, Referat 34 – Soziales Entschädigungsrecht); André Reichenbächer (Kommunaler Spitzenverband Sachsen, Fachdienst 410 – Grundsatz); Jutta Welle (Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt, Referat Gesetzliche Renten- und Unfallversicherung, Soziales Entschädigungsrecht, Schwerbehindertenrecht und medizinische Rehabilitation).

2. Methodische Ansatzpunkte

2.1 Fundamentale Evaluationsprobleme

Wenn mit der gesetzlich vorgeschriebenen Finanzuntersuchung nach Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts die (Netto-)Wirkungen des Übergangs vom bestehenden auf das neue Recht evaluiert werden sollen, ist im Kern eine kontrafaktische Frage zu beantworten: Wie hätten sich die finanziellen Aufwendungen für die Leistungen der Sozialen Entschädigung und der Erfüllungsaufwand entwickelt, wenn das aufgehobene bestehende Recht weiter gegolten hätte? Ließe sich diese Frage beantworten, ergäbe sich der gesuchte Nettoeffekt einfach aus der Differenz der unter den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen beobachteten tatsächlichen Aufwänden und den entsprechenden Aufwänden unter den Bedingungen des ursprünglichen Rechtsrahmens. Jedoch lassen sich die kontrafaktischen Aufwände naturgemäß nicht beobachten. Darum müssen sie anhand beobachtbarer Daten geschätzt werden. Dafür müssen zwingend Annahmen getroffen werden. Ein gutes Evaluationsdesign zeichnet sich im Allgemeinen dadurch aus, dass diese Annahmen erstens plausibel und zweitens so schwach sind, wie es möglich ist, ohne ansonsten eine verzerrte Schätzung der tatsächlichen Wirkungen der untersuchten Maßnahme zu erhalten.

Die im Rahmen der Finanzuntersuchung zu bewertenden Maßnahmen des Übergangs zum SGB XIV beziehungsweise der Einführung der Kernbestandteile von Artikel 1 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts sind mit einer Stichtagsregel verbunden. Die aufgehobenen Regeln des alten Rechts enden am 31.12.2023 und die Rahmenbedingungen des neuen Rechts gelten ab dem 01.01.2024. Prinzipiell eröffnet eine Stichtagsregel die Möglichkeit einer Evaluation mittels Vorher-Nachher-Vergleichen. Das heißt, Schätzwerte für die in der Zeit nach dem Stichtag fehlenden kontrafaktischen Zielgrößen werden aus den in der Zeit vor dem Stichtag beobachteten Zielgrößen gewonnen. Allerdings basiert dieser Evaluationsansatz auf einer sehr starken Annahme. Es wird dabei unterstellt, dass die untersuchten Zielgrößen, falls es keine Veränderung der Rahmenbedingungen zum Stichtag gegeben hätte, unverändert geblieben wären.

Diese strenge Annahme lässt sich abschwächen, sofern sich die Trendentwicklung für eine geeignete Vergleichsgruppe beobachten lässt, für die sich die Rahmenbedingungen am Stichtag nicht ändern. Dann lässt sich unter bestimmten Bedingungen mit einem sogenannten Differenz-in-Differenzen-Ansatz die zeitliche Veränderung in der vom Stichtag betroffenen Gruppe anhand des Trendverlaufs in der Vergleichsgruppe abschätzen.² Weil die Einführung des SGB XIV bundeseinheitlich erfolgt (sich also keine Bundesländervergleiche anstellen lassen) und auch keine Bevölkerungsgruppen von der Neureglung ausgenommen sind, stehen in der vorliegenden Konstellation jedoch keine geeigneten Kontrollgruppen zur Verfügung.

Wenn nur ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich in Frage kommt, sollte der für die einfache Differenzenbildung verwendete Beobachtungszeitraum um den Stichtag herum möglichst eng gewählt werden. Bei fiskalischen Betrachtungen auf der aggregierten Ebene spricht dieses Kriterium für einen Vergleich der beiden (Haushalts-)Jahre unmittelbar vor und nach dem Stichtag. Bei Analysen auf der Mikroebene, das heißt auf der Ebene einzelner Betroffener, wäre prinzipiell ein noch kleineres Zeitfenster – wenige Monate vor und nach Umstellung – denkbar.

² Die Voraussetzung hierfür ist die Erfüllung der Annahme paralleler Trends, das heißt, es muss empirisch plausibilisiert werden, dass die Trendentwicklungen in beiden betrachteten Gruppen bis zum Stichtag gleich verlaufen sind.

Die damit einhergehende Verkleinerung der Fallzahlen und damit Vergrößerung der Schätzfehler setzen diesem feineren Ansatz aber Grenzen.

Allerdings sprechen im Kontext der Einführung des SGB XIV verschiedene inhaltliche Gründe dagegen, die Evaluation der aggregierten finanziellen Auswirkungen auf ein enges Zwei-Jahres-Fenster um den Stichtag herum zu basieren. Einerseits könnten, weil die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen lange im Voraus absehbar ist, Ankündigungseffekte (sogenannter „Ashenfelter Dip“) auftreten, die zu einer Verzerrung der beobachteten Zielgrößen in der Zeit vor dem Stichtag führen:

- Zwar erscheint es wegen der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nach dem Stichtag zu den Bedingungen des neuen Rechts zu wechseln, wenig wahrscheinlich, dass diejenigen, die Anspruch auf Leistungen der Sozialen Entschädigung nach altem Recht haben, im Vorfeld mit Blick auf die bevorstehende Einführung des SGB XIV ihr Verhalten verändern werden. Nicht völlig auszuschließen ist jedoch, dass in der Verwaltungspraxis in Erwartung der bevorstehenden Rechtsänderung oder wegen besonderer Belastungen wegen der Vorbereitung der Umstellung Anträge in anderem Tempo bearbeitet oder gar anders entschieden werden, als es ohne die bevorstehende rechtliche Umstellung der Fall wäre.
- Was den Erfüllungsaufwand betrifft, ist definitiv mit Antizipationseffekten zu rechnen. So fallen Aufwände für die Entwicklung, Einführung und Betreuung des neuen IT-Fachverfahrens bereits vor dem Stichtag der Umstellung an. Auch organisatorische Veränderungen etwa zum Aufbau oder zur Verstärkung des Fallmanagement-Systems, die notwendige Erarbeitung von neuen umfangreichen Arbeitshilfen sowie die erforderliche Schulung und Weiterbildung des zuständigen Verwaltungspersonals verursachen, wie diesbezügliche mittelfristige Planungen der Länder zeigen, bereits vor dem Stichtag erheblichen Aufwand.

Andererseits könnten auch die Zielgrößen unmittelbar nach Inkrafttreten des SGB XIV durch verschiedene Sondereffekte beeinflusst werden:

- Weil mit §§ 14 f. SGB XIV der Kreis der Tatbestände, für die Leistungen der Sozialen Entschädigung gewährt werden, ausgeweitet wird, können der Erfüllungsaufwand und die finanziellen Aufwendungen für die Leistungen der Sozialen Entschädigung direkt nach der Rechtsumstellung sprunghaft ansteigen. Insbesondere rechnen einige Länder unmittelbar nach der Umstellung mit einem steigenden Aufwand durch Anträge auf Entschädigung möglicher Ansprüche wegen erheblicher Vernachlässigung von Kindern nach 14 Abs. 1 Nr. 5 SGB XIV, die von Jugendämtern als Vertreter der Kinder verpflichtend gestellt werden müssen.

Im weiteren Verlauf wird die Dynamik der Zielgrößen dagegen nicht mehr vom anfänglichen Bestandseffekt, sondern von den in jeder Periode hinzukommenden Neufällen getrieben. Gleichartige Effekte könnten sich auch aus der Einführung der Vermutungsregelung beziehungsweise der Beweislastumkehr für psychische Gesundheitsstörungen oder der Erweiterung des Kreises leistungsberechtigter Personen gemäß § 2 SGB XIV ergeben.

- Ein vorübergehender zusätzlicher administrativer Aufwand und ein einmaliger Sprung des Leistungsaufwands für die Anspruchsberechtigten nach altem Recht ergeben sich auch aus dem Wahlrecht für Leistungsberechtigte nach § 152 SGB XIV. Die Ausübung dieses Wahlrechts setzt voraus, dass die Berechtigten im Bestand beraten und auf die sich für sie individuell ergebenden Unterschiede der nach altem und neuem Recht berechneten Leistungen hingewiesen werden. Dieser administrative Zusatzaufwand fällt wahrscheinlich überwiegend um den Stichtag der Rechtsumstellung herum an. Viele Betroffene im Altbestand der Leistungsberechtigten dürften wegen der Aussicht auf verbesserte soziale Entschädigungsleistungen Interesse an einer zügigen Beratung haben – umso mehr, als das Wahlrecht zeitlich befristet ist.

Eine mit der Ausübung des Wahlrechts verbundene Zunahme im Niveau der Leistungsausgaben bleibt dagegen noch längere Zeit nach Inkrafttreten des SGB XIV budgetwirksam. Die finanziellen Effekte des Wahlrechts klingen jedoch demografisch bedingt allmählich ab, weil nach Ablauf der Frist für die Ausübung der Wahlmöglichkeit keine nach neuem statt nach altem Recht zu behandelnde Bestandsfälle mehr hinzukommen.

- Eine gegenüber den beiden bisher betrachteten Konstellationen anders geartete Veränderung der aggregierten Leistungsausgaben könnte sich daraus speisen, dass Berechtigte von der neuen Möglichkeit einer Abfindung nach §§ 84, 86 oder 148 Abs. 6 SGB XIV Gebrauch machen. Diese Entscheidung kann etwa für ältere Berechtigte mit kurzer Lebenserwartung, vor allem aber für Berechtigte mit einer hohen Gegenwartspräferenz attraktiv sein. Bei Zahlung einer Abfindung erhöht sich aus Sicht der Träger des Sozialen Entschädigungsrechts und des Bundes der finanzielle Aufwand für die Entschädigungsleistungen allerdings nur in den Fällen, in denen der abgefunden Berechtigte den damit abgedeckten Zeitraum nicht überlebt.³ Andererseits kann sich der finanzielle Aufwand reduzieren, wenn Witwen und Witwer, die einmalig alle Ansprüche auf monatliche Entschädigungszahlungen abgeltenden Abfindungen nach § 86 und § 148 in Anspruch nehmen, hinreichend lange leben. Zudem können der öffentlichen Hand relative finanzielle Vorteile entstehen, weil eine ausgezahlte Abfindung nicht wie die monatlichen Entschädigungszahlungen an die Rentenentwicklung anzupassen ist.

Wird der Aufwand der Abfindung dem Auszahlungsjahr zugerechnet und machen gleich nach dem Stichtag 01.01.2024 Berechtigte in substanziellem Umfang von der Möglichkeit der Abfindung Gebrauch, würden die finanziellen Wirkungen der Reform bei einem kurzfristig orientierten Vorher-Nachher-Vergleich überzeichnet. Um diesen Effekt zu vermeiden, müsste der Gegenwartswert der Abfindung über den (erwarteten) Zeitraum, über den die Entschädigungszahlungen bei monatlicher Auszahlung ansonsten anfallen würden, verteilt werden. Auch was den Erfüllungsaufwand betrifft, kann es einen Unterschied machen, ob monatliche Entschädigungszahlungen oder eine Abfindung beansprucht werden. Die laufenden Zahlungen müssen an die Rentenentwicklung angepasst werden; zudem muss eventuell überprüft werden, ob die Anspruchsgrundlagen für die Zahlung der sozialen Entschädigungsleistungen weiterhin gegeben sind.

³ In einem Umfeld mit negativen Realzinsen für öffentliche Anleihen, wie es gegenwärtig für Deutschland gegeben ist, erleidet die öffentliche Hand durch die Vorfinanzierung der Abfindung keinen Vermögensnachteil.

- In der ersten Zeit nach Einführung des SGB XIV – mindestens in den Jahren 2024 bis 2026 – soll zur Erstattung der Kosten der Krankenkassen (§ 60 SGB XIV) und der Kosten der Pflegekassen (§ 80 SGB XIV) eine Spitzerstattung erfolgen,⁴ das heißt eine genaue Überprüfung der Abrechnungen dieser Leistungsträger dahingehend, ob die abgerechneten Leistungen tatsächlich auf die die Soziale Entschädigungsleistung begründende Schädigung des Berechtigten zurückzuführen sind. Durch diese Form der Erstattung entsteht vorübergehend ein erhöhter Erfüllungsaufwand; dieser entfällt bis auf geringe Datenerhebungen zu Kontrollzwecken, sobald zu einer Abrechnung mit den Leistungsträgern nach Pauschalen zurückgekehrt wird, die auf Grundlage der Spitzerstattungen gegenüber den bereits existierenden Pauschalen neu bemessen werden sollen.
- Anders als bei den zuvor genannten Faktoren könnten sich finanzielle Auswirkungen der mit der Einführung des SGB XIV erhofften Steigerung des Bekanntheitsgrads der Sozialen Entschädigungsleistungen oder der besseren Realisierung von Ansprüchen durch ein niedrigschwelliges bürgerorientiertes Fallmanagement nicht bereits direkt nach dem Stichtag voll entfalten. Die dafür zu machenden Lernerfahrungen könnten sich eher allmählich verbreiten. Entsprechend würde mit einem Vorher-Nachher-Vergleich um den Termin des Inkrafttretens herum eine darauf zurückzuführende Steigerung bei den Antragszahlen und damit sowohl des Leistungsaufwands als auch des Erfüllungsaufwands systematisch unterschätzt.

Die beschriebenen Faktoren sprechen für eine Verbreiterung des Evaluationszeitraums. Diese ist auch bereits in Artikel 59 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts angelegt, die eine Beobachtung von finanziellen Entwicklungen im Zeitraum 2023 bis 2026 vorsieht. In Teilen der Untersuchung erscheint jedoch eine Erweiterung des abgedeckten Zeitraums um wenigstens zwei weitere Jahre – 2022 und 2027 – sinnvoll. Damit ließen sich die Veränderungen im Erfüllungsaufwand, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Umsetzung des SGB XIV entstehen, sowie die Wirkungen der geplanten Rückkehr von einer Spitzerstattung mit Kranken- und Pflegekassen zu einem System mit modifizierten Pauschalen besser abbilden. Auf der Ebene der Leistungsausgaben könnte es sinnvoll sein, zumindest auch das Jahr 2027 zusätzlich mit in den Blick zu nehmen, um sich allmählich entfaltende Lerneffekte besser zu greifen.

Je mehr Jahre nach dem Stichtag der Einführung des neuen Rechtsrahmens der Vorher-Nachher-Vergleich der finanziellen Aufwände einschließt, desto größer wird jedoch das Problem, dass externe Faktoren, die in keinem Zusammenhang mit der zu evaluierenden Rechtsumstellung stehen, auf die beobachteten Zielgrößen einwirken. Zum Beispiel nimmt wegen der demographischen Entwicklung die Anzahl der zu entschädigenden Kriegsoffer und deren Angehörigen ab. Dies bewirkt für sich betrachtet einen Rückgang der Leistungsausgaben, der jedoch auch ohne die Einführung des SGB XIV aufgetreten wäre. Es wäre also falsch, diesen Rückgang als durch die Rechtsänderung bedingte Kosteneinsparung zu interpretieren.

Ein anderes Beispiel wäre, dass wegen eines künftigen Gewaltereignisses wie einem Terroranschlag eine Zunahme der Zahl der zu entschädigenden Opfer verzeichnet wird. Soweit die von diesem Ereignis Betroffenen auch nach dem aufgehobenen alten Recht entschädigt worden wären, darf die durch das zukünftige Ereignis bedingte Zunahme der Leistungsausgaben nicht der Veränderung der Leistungsausgaben infolge der Einführung des SGB XIV zugeschrieben werden. Soweit die Betroffenen zwar entschädigt worden wären, aber nach

⁴ Die Kosten der Unfallkassen (§ 61 SGB XIV) werden dauerhaft spitz erstattet.

neuem Recht mit höherem Aufwand verbundene Leistungen erhalten als nach altem Recht, darf nur die Differenz der Leistungshöhe den finanziellen Wirkungen durch die Reform zugerechnet werden.⁵

Offensichtlich lassen sich solche Struktureffekte nicht anhand von aggregierten Aufwänden bewerten. Um aussagekräftige Antworten auf die zu Beginn dieses Abschnitts formulierte übergeordnete kontrafaktische Leitfrage der Finanzuntersuchung zu erhalten, müssen vielmehr die Veränderungen in der Gesamtzahl der Leistungsfälle, Kompositionseffekte infolge von Veränderungen der Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsbeziehenden und Veränderungen infolge eines veränderten Leistungsumfangs pro Fall in den Blick genommen und deren spezifische Ausgabenwirkungen isoliert werden. An diesem Grundprinzip orientieren sich die im folgenden entwickelten Vorschläge für die konkrete Herangehensweise bei der Umsetzung der gesetzlich verpflichtenden Finanzuntersuchung.

2.2 *Evaluation der finanziellen Wirkungen der Einführung des SGB XIV*

2.2.1 **Leistungsausgaben**

Aus der Diskussion der grundlegenden Evaluationsprobleme oben folgt, dass die Evaluation der Auswirkungen der Einführung des SGB XIV auf den Aufwand für die Leistungen der Sozialen Entschädigung nicht „top down“, sondern „bottom up“ erfolgen muss. Das heißt, die Finanzuntersuchung kann nicht von aggregierten (jährlichen) Haushaltsdaten ausgehen, weil sich diese nicht ohne Weiteres in die verschiedenen Komponenten zerlegen lassen, die die Gesamtveränderung der Aufwendungen für die Soziale Entschädigung im Zeitverlauf treiben. Die Isolation der einzelnen Veränderungstreiber ist jedoch notwendig, um die eigentlichen Reformeffekte von den Effekten anderer über die Zeit veränderlicher Faktoren zu trennen. Eine Zerlegung der Gesamtveränderung in ihre Bestandteile ist im Übrigen auch unabhängig davon informativ, weil sich auf dieser Basis beurteilen lässt, inwieweit die verschiedenen mit der Reform verbundenen Ziele – bessere materielle Absicherung der Berechtigten, Erhöhung der Raten der Inanspruchnahme von Berechtigten, Erweiterung des Kreises der Berechtigten und der zu entschädigenden Tatbestände – nach Inkrafttreten des SGB XIV erreicht werden konnten.

Bei einem bottom up-Ansatz bilden die individuellen Entschädigungsleistungen für einzelne Berechtigte die Ausgangsbasis. Die Veränderung der individuell beanspruchten Leistungen und der damit verbundenen finanziellen Aufwände wird über die Zeit hinweg verfolgt, um die zu erwartenden Adaptationsprozesse im Zusammenhang mit der Einführung des SGB XIV zu erfassen. Darüber hinaus wird bei der Betrachtung der Einzelfälle nach unterschiedlichen berechtigten Personenkreisen differenziert sowie nach den verschiedenen Arten an Sozialen Entschädigungsleistungen. Aus der Summe der für alle Einzelfälle zu einem bestimmten Zeitpunkt gemessenen finanziellen Aufwände lässt sich der aggregierte Leistungsaufwand zu diesem Zeitpunkt bestimmen. Die Veränderungen im Aggregat bestimmen sich durch die Veränderungen der aus den Einzelfällen hochgerechneten Ergebnisse im Zeitverlauf.

Weil zu jedem Messzeitpunkt die hinter den hochgerechneten Aggregatzahlen liegenden Strukturen der Berechtigten und beanspruchten Leistungen vollständig bekannt sind, ist

⁵ Auch die reformbedingte Veränderung des Erfüllungsaufwands könnte nach dem Stichtag von externen Faktoren überlagert werden. Ein Beispiel wäre etwa eine allgemeine Effizienzsteigerung bei administrativen Vorgängen, als Folge von substanziellen Fortschritten bei der Digitalisierung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung in den kommenden Jahren. Im Bereich der Erfüllungsaufgaben sind solche Effekte allerdings wahrscheinlich weniger bedeutsam als im Bereich der Leistungsausgaben. Sie lassen sich zudem empirisch nur schwer isolieren und sollten daher primär qualitativ in den Blick genommen werden. Sollten sich dabei Hinweise ergeben, dass externe Faktoren auf die künftige zeitliche Entwicklung des Erfüllungsaufwands wesentlich Einfluss nehmen, müsste dies bei der Interpretation der Evaluationsergebnisse in diesem Teil der Finanzuntersuchung beachtet werden.

gewährleistet, dass die für eine adäquate Interpretation der Befunde erforderliche Zerlegung der aggregierten Veränderungen in ihre einzelnen strukturellen Treiber vorgenommen werden kann.

Im Folgenden werden der für die praktische Umsetzung eines bottom up-Ansatzes sinnvolle Grad der Differenzierung der basalen Komponenten auf individueller Ebene sowie die Art der Messung näher ausgeführt.

Differenzierung nach Berechtigengruppen

Durch den Übergang vom alten auf das neue Recht in Kombination mit der Wahlmöglichkeit für die Berechtigten im Bestand vor dem 31.12.2023 lassen sich zunächst drei Gruppen von Berechtigten differenzieren:

- Bestandsfälle nach altem Recht, die auch nach dem Stichtag 01.01.2024 im alten Recht verbleiben, also das Wahlrecht für Leistungsberechtigte nach § 142 SGB XIV nicht ausüben. Für diese Fälle ist insbesondere davon auszugehen, dass mit Übergang auf das neue Recht Berechtigte, die im Dezember 2023 Geldleistungen erhalten haben, auch weiterhin einen monatlichen Geldbetrag erhalten. Dieser ergibt sich aus der Summe dieser Geldleistungen, erhöht sich gemäß § 144 SGB XIV jedoch um 25 Prozent. Gemäß den Vorschriften zu Besitzständen können sich für die Bestandsfälle weitere, aber vergleichsweise eher geringfügige Leistungsveränderungen ergeben.
- Übergangsfälle, das heißt Bestandsfälle nach altem Recht, die von dem Wahlrecht für Leistungsberechtigte nach § 142 SGB XIV Gebrauch machen und für die nach dem 01.01.2024 demnach dem Grunde und der Höhe nach Entschädigungsleistungen nach den Bedingungen des neuen Rechts erbracht werden. Für diese Berechtigten ist davon auszugehen, dass mit dem Übergang eine materielle Besserstellung verbunden ist, da ansonsten das Wahlrecht nicht ausgeübt würde. Der finanzielle Effekt der verbesserten Stellung im neuen Recht lässt sich bewerten, indem der Wert der unmittelbar vor und nach der individuellen Entscheidung für den Übergang vom alten in das neue Recht in empfangenen Leistungen einander gegenüber gestellt wird.
- Neufälle nach neuem Recht, das heißt alle Fälle von Berechtigten, die nach dem Inkrafttreten des SGB XIV am 01.01.2024 eine Schädigung erleiden, und für die daher der neue Rechtsstand zum Tragen kommt, unabhängig davon, ob damit gegenüber dem aufgehobenen alten Recht im konkreten Einzelfall eine materielle Verbesserung oder Verschlechterung verbunden ist. Prinzipiell lässt sich für Neufälle bestimmen, welche Wirkung das neue Recht entfaltet, indem die sich gemäß der Merkmale des Einzelfalls unter den Bedingungen des aufgehobenen alten Rechts dem Grunde und der Höhe nach ergebenden Leistungsansprüche ausgerechnet und den tatsächlich unter den Bedingungen des neuen Rechts erhaltenen Leistungen gegenüber gestellt werden. Beispielsweise wäre der Leistungsaufwand für einen Neufall, der deshalb Leistungen bezieht, weil das neue Recht Leistungen für einen erweiterten Kreis von Tatbeständen vorsieht, voll als finanzielle Wirkung der Reform zu betrachten. Dagegen der Leistungsaufwand für einen Neufall, der unter den Bedingungen des alten Rechts genauso hoch wäre, im Rahmen der Evaluation der finanziellen Reformeffekte neutral zu bewerten.

Wie die gerade angeführten Beispiele zur Behandlung der Neufälle zeigen, muss für die Zwecke der Finanzuntersuchung auf der Fallebene zusätzlich zur (teils gewählten) Position hinsichtlich des alten oder neuen Rechtsrahmens auch nach dem Grund der Berechtigung zur

Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialen Entschädigung unterschieden werden. Hierbei kommen zwei Differenzierungsebenen zum Tragen:

- Leistungsberechtigter Personenkreis gemäß § 2 SGB XIV. Es sollte für jeden beobachteten Einzelfall eine Zuordnung vorgenommen werden, ob sich die Berechtigung zur Inanspruchnahme daraus ergibt, ob es sich um einen Geschädigten, Angehörigen, Hinterbliebenen oder Nahestehenden handelt, um Effekte einer mit der Einführung des neuen Rechts verbundenen Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises zu erfassen.
- Leistungsbegründende Tatbestände, insbesondere gemäß §§ 13 ff. SGB XIV. Eine Zuordnung des Einzelfalls zu dem den Anspruch auf Soziale Entschädigungsleistungen individuell begründenden schädigenden Ereignis ist notwendig, weil mit der Reform der Kreis der zur Inanspruchnahme Berechtigten erweitert wird, etwa durch die Einbeziehung der Opfer psychischer Gewalttaten (§ 13 Absatz 1 Satz 2 SGB XIV) oder die Gleichstellung erheblich vernachlässigter Kinder mit den Opfern von Gewalttaten (§ 14 SGB XIV). Durch eine entsprechende Markierung lässt sich unmittelbar bewerten, welche finanziellen Aufwände sich durch die Erweiterung der für die soziale Entschädigung relevanten Tatbestände durch das neue Recht ergeben.

Bewertung des finanziellen Leistungsaufwands auf Fallebene

Berechtigte der Sozialen Entschädigung können eine Anzahl unterschiedlicher Leistungen erhalten, die in § 3 SGB XIV zusammenfassend aufgeführt sind. Dazu zählen insbesondere die Entschädigungszahlen, die Leistungen der Krankenbehandlung und bei Pflegebedürftigkeit, die Leistungen zur Teilhabe sowie die mit der Reform neu eingeführten Schnellen Hilfen, welche die Leistungen des Fallmanagements und in einer Traumaambulanz umfassen. Um die finanziellen Wirkungen der Reform auf die Leistungsausgaben abzuschätzen, muss im Rahmen der Finanzuntersuchung für jede dieser Leistungsarten auf der Fallebene ein individueller Aufwand zugerechnet werden.

In Abhängigkeit vom Charakter der Leistung sollte hierbei nach unterschiedlichen Prinzipien verfahren werden:⁶

- Entschädigungszahlungen nach Kapitel 9 SGB XIV. Die Entschädigungszahlungen lassen sich gemäß den gesetzlichen Vorgaben auf der Ebene des individuellen Falls in Abhängigkeit vom Grad und der Schwere der Schädigungsfolgen und Zuordnung zu einem bestimmten betroffenen Personenkreis (Geschädigte, Hinterbliebene, Waisen, hinterbliebene Eltern) der Höhe nach genau beziffern und zurechnen. Es genügt dafür, entweder die Kriterien der Leistungsbemessung oder die tatsächlich ausgezahlten Entschädigungszahlen auf der Fallebene zu beobachten. Auf der individuellen Ebene treten Veränderungen einmal festgestellter Entschädigungszahlungen relativ selten auf, sind aber – etwa bei Veränderungen im Grad der Schädigungsfolgen oder bei Überschreiten bestimmter Altersgrenzen – nicht zwingend konstant. Darum müssen sie über die einzelne Fallgeschichte hinweg ggf. aktualisiert werden.

⁶ Dies gilt auch für die im Weiteren wegen ihres eher geringen finanziellen Volumens nicht näher behandelten Leistungen der Sozialen Entschädigung nach Kapitel 8 (Leistungen bei Blindheit), Kapitel 10 (Berufsschadensausgleich), Kapitel 11 (Besondere Leistungen im Einzelfall), Kapitel 12 (Leistungen bei Überführung und Bestattung) sowie Kapitel 13 (Ausgleich in Härtefällen). Prinzipiell lassen sich diese Leistungsarten im Rahmen der Finanzuntersuchung ebenfalls abbilden. Je nach Charakter der Leistungsart lässt sich nach analogen Prinzipien verfahren, wie im Folgenden dargestellt.

Als Besonderheit sind die mit §§ 84, 86 und 148 Abs. 6 SGB XIV neu eingeführten Möglichkeiten, statt einer monatlichen Entschädigungszahlung eine Abfindung als Einmalzahlung zu beanspruchen, zu berücksichtigen. Wird die Inanspruchnahme der Abfindung beobachtet, ist deren Wert, um Verzerrungen der Ergebnisse der Finanzuntersuchung zu vermeiden, in gleichen Teilen auf den damit abgedeckten Zeitraum zu verteilen.

- Leistungen der Krankenbehandlung oder bei Pflegebedürftigkeit nach Kapitel 5 beziehungsweise Kapitel 7 SGB XIV. Mit der Umstellung auf das SGB XIV erfolgt vorübergehend eine Spitzerstattung der bei den Kranken- und Pflegekassen entstehenden Aufwendungen; den Unfallkassen werden ihre Aufwendungen dauerhaft spitz erstattet. In den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des SGB XIV lässt sich somit eine präzise Zurechnung der mit den Leistungen der Krankenbehandlung und bei Pflegebedürftigkeit anfallenden finanziellen Aufwände auf den Einzelfall vornehmen. Der festgestellte Betrag ist noch um die im Gesetz vorgeschriebene pauschale Vergütung des Verwaltungsaufwands der Kranken-, Unfall- und Pflegekassen von 5 Prozent des Erstattungsbetrags zu erhöhen. Für die Zeit vor Inkrafttreten des Gesetzes sind dagegen bei Fällen, in denen Leistungen der Krankenbehandlung oder bei Pflegebedürftigkeit entstehen, die jeweils geltenden Pauschalbeträge zuzüglich der Pauschale für Verwaltungskosten anzusetzen.

- Leistungen der Teilhabe nach Kapitel 6 SGB XIV. Diese Leistungen der Teilhabe umfassen die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen, die Leistungen zur Teilhabe an Bildung, die Leistungen zur Sozialen Teilhabe sowie die Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Nach Inkrafttreten des SGB XIV ist eine Zunahme des finanziellen Aufwands für die Leistungen der Teilhabe zu erwarten, weil die Teilhabeleistungen anders als im alten Recht ohne den Einsatz von Einkommen oder Vermögen der Berechtigten erbracht werden.⁷

Da bei der Entscheidung über die Bereitstellung und Ausführung der Leistungen den berechtigten Wünschen des Berechtigten zu entsprechen ist, lassen sich diese Leistungen gut dem Einzelfall zurechnen. Anders als bei Entschädigungsleistungen ist jedoch häufiger mit Veränderungen der Leistungshöhe über die Zeit zu rechnen. Einmal- oder zeitlich befristete Leistungen spielen im Bereich der Teilhabe eine bedeutsame Rolle. Dem ist durch höherfrequente Messung beziehungsweise Kumulation der individuell beanspruchten Leistungen der Teilhabe über ein festes Zeitfenster hinweg – für den Untersuchungszweck insbesondere nach Haushaltsjahren – Rechnung zu tragen.

- Schnelle Hilfen nach Kapitel 4 SGB XIV. Die mit Inkrafttreten des SGB XIV neu eingeführten Schnellen Hilfen, die überwiegend als Sachleistung erbracht werden,⁸ stellen eine Leistung eigener Art dar und erfordern eine differenzierte Betrachtung, die zwischen den Leistungen in einer Traumaambulanz und den Leistungen des Fallmanagements unterscheidet.

⁷ Möglich ist, dass damit auch Leistungsverbesserungen im Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) verbunden sind, auf das das SGB XIV verweist. Jedoch verweist auch das Bundesversorgungsgesetz (BVG) bereits auf das SGB IX. Als finanzielle Effekte des Übergangs zum SGB XIV sind also nur die Veränderungen der finanziellen Aufwände für SGB IX-Leistungen zu betrachten, die auf die veränderte Anrechnung von Einkommen und Vermögen zurückzuführen sind. Eine Berechnung der möglichen finanziellen Auswirkungen des SGB XIV in anderen Rechtskreisen des SGB erscheint mangels rechtskreisübergreifender Individualdaten grundsätzlich nicht machbar.

⁸ In sehr begrenztem Umfang sind auch finanzielle Erstattungsleistungen vorgesehen, insbesondere bei der Fahrtkostenerstattung nach § 36 SGB XIV.

Das Gesetz sieht vor, dass die darin enthaltenen Leistungen in einer Traumaambulanz auf Basis von durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden zu schließenden Vereinbarungen mit Traumaambulanzen in Abhängigkeit von deren erbrachten Leistungen vergütet werden. Inwieweit hierbei eine Spitzabrechnung oder eine Abrechnung nach Pauschalbeiträgen genutzt wird, ist offen. Je nachdem, wie in der Praxis verfahren wird, kann den Berechtigten, die Leistungen in einer Traumambulanz beanspruchen, der damit verbundene individuelle Aufwand oder nur ein pauschaler Aufwand zugeordnet werden. Eventuell lässt sich bei einer Pauschalierung noch nach der Intensität der Leistung – messbar an der Zahl der beanspruchten Sitzungen in der Traumaambulanz - individuell differenzieren.

Beim Fallmanagement werden Berechtigte von einer Fallmanagerin oder einem Fallmanager aktivierend und koordinierend durch das Antragsverfahren und Leistungsverfahren begleitet. Da die Leistungen des Fallmanagements nur nach schriftlich zu erklärender Einwilligung der Berechtigten erbracht werden, lässt sich grundsätzlich individuell zurechnen, wen die Leistungen des Fallmanagements überhaupt erreichen. Der finanzielle Aufwand, der durch die Inanspruchnahme der Leistungen des Fallmanagements im Einzelfall entsteht, ist allerdings nicht ohne Weiteres zu ermitteln. Erstens ist davon auszugehen, dass Art und Umfang der von den Fallmanagerinnen und Fallmanagern erbrachten Leistungen allenfalls partiell spezifisch für den konkret gemanagten Fall erfasst werden. Zweitens lassen sich sogenannte Grenzkosten, das heißt, der zusätzliche beziehungsweise marginale Aufwand der Bereitstellung des Fallmanagements für einen einzelnen weiteren Fall nicht exakt beziffern, da die zuständige Verwaltung die Organisation der Fallmanagerinnen und Fallmanager unabhängig von der Beanspruchung durch einen zusätzlichen Einzelfall vorhalten muss. Wie bei der Bewertung des Werts der Bereitstellung öffentlicher Güter üblich, sollte daher eine Bewertung mit den Durchschnittskosten pro Fall statt mit den Grenzkosten vorgenommen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass der Gesamtaufwand der zuständigen Verwaltung für die Bereitstellung des Fallmanagements beziffert werden kann.

Weil sich die individuell zurechenbaren Kosten somit unmittelbar aus den aggregierten administrativen Kosten herleiten, wäre denkbar, den finanziellen Aufwand für das Fallmanagement als Erfüllungsaufwand zu behandeln. Die festzustellende finanzielle Gesamtwirkung der Reform bliebe bei dieser alternativen Vorgehensweise letztlich unverändert. Allerdings ginge damit verloren, dass die neue Wahlleistung nicht alle Berechtigten erreicht. Will man über die reine Finanzuntersuchung hinaus beurteilen, wie effizient das mit der gesetzlichen Einführung der Schnellen Hilfen neu gestaltete Fallmanagement funktioniert,⁹ erscheint es wesentlich, den effektiven Aufwand je Leistungsfall zu betrachten.

⁹ Auch unter den Bedingungen des alten Rechts haben einige Länder bereits ein Fallmanagement betrieben. Im Ländervergleich bestehen hinsichtlich Ausgestaltung und Reichweite des Fallmanagements derzeit jedoch noch größere Unterschiede.

2.2.2 Erfüllungsaufwand

Das Erkenntnisinteresse, das die Länder mit der Finanzuntersuchung verbinden, richtet sich primär auf die Feststellung der reformbedingten Veränderungen der Aufwendungen für die Sozialen Entschädigungsleistungen. Deswegen erscheint eine vereinfachte Herangehensweise an die Bestimmung des Erfüllungsaufwands möglich.

Der mit der Einführung des SGB XIV verbundene Erfüllungsaufwand besteht hauptsächlich aus reformbedingten Veränderungen des Personalaufwands der zuständigen Verwaltungen des Bundes und der Länder.¹⁰ Zu erfassen sind zum einen die zusätzlich erforderlichen Stellen der Bundesverwaltung beim Bundesamt für Soziale Sicherung, um die Aufgaben gemäß § 124 SGB XIV der Bundesstelle für Soziale Entschädigung sowie die Geschäftsführung des Fachbeirats Soziale Entschädigung zu besorgen. Zum anderen ist der zusätzliche Personalbedarf der Verwaltungen der Länder abzuschätzen, der durch die Umstellung auf das SGB XIV begründet ist.¹¹

Die Erwartungen der Länder in Bezug auf den mit der künftigen Durchführung der Sozialen Entschädigung verbundenen Personalaufwand lassen sich anhand vorliegender Projektionen erkennen. Generell wird wegen der Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten und der zu entschädigenden Tatbestände sowie den Bemühungen um niedrigere Zugangshürden mit einer steigenden Zahl von Antrags-, Widerspruchs-, Klage- und Berufungsverfahren und deshalb mit einem steigenden Personalbedarf gerechnet.¹² Weitere permanente Zusatzbedarfe an Personal dürften mit der – oben bereits erörterten – Organisation der neu verankerten Schnellen Hilfen verbunden sein. Ein vorübergehender Personalmehraufwand im Übergang entsteht durch die in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des SGB XIV durchzuführende Spitzerstattung mit anderen Leistungsträgern.

Allerdings existieren deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, was die Organisation der Sozialen Entschädigung im Ausgangszustand und damit auch die zur Erfüllung des neuen Rechts notwendigen Personalanpassungen betrifft. So haben einige Länder bereits unter den Bedingungen des alten Rechts freiwillig ein Fallmanagement praktiziert, was in der Tendenz den mit der künftigen Erfüllung der Schnellen Hilfen verbundenen Personalmehraufwand verringert. Weil das Fallmanagement mit dem SGB XIV gesetzlich verpflichtend wird, muss allerdings der damit verbundene Aufwand vollständig – und nicht nur mit der Differenz zur Praxis unter dem alten Recht – als diesbezüglicher Erfüllungsaufwand bewertet werden.

¹⁰ Umstellungsbedingte Veränderungen im Personalaufwand dürften auch Veränderungen beim allgemeinen Sachaufwand nach sich ziehen. Dieser Sachaufwand wird im Folgenden nicht näher behandelt, lässt sich aber durch Ansetzen eines pauschalen Overhead-Satzes auf den Personalaufwand leicht in die Finanzuntersuchung integrieren.

¹¹ Denkbar ist, dass Länder die Umstellung zum Anlass nehmen, zuvor bei der Durchführung der Sozialen Entschädigung nach altem Recht bestehende Unterbesetzungen auszugleichen. Eine solche Aufstockung der Personalkapazitäten wäre nicht ursächlich der Einführung des SGB XIV zuzurechnen.

¹² Die Gesamtzahl der gestellten Anträge auf Leistungen soll nach der Umstellung auf das SGB XIV weiterhin erfasst werden. Davon ausgehend lassen sich auch die Quoten bewilligter bzw. abgelehnter Anträge bestimmen. Auch diesbezüglich sind Vorher-Nachher-Vergleiche irreführend, denn die Anzahl der Ereignisse, die eine soziale Entschädigung begründen können, kann im Zeitverlauf naturgemäß stark schwanken. Für eine differenzierte Interpretation der Entwicklung von Antragszahlen und Erfolgs- bzw. Misserfolgswahrscheinlichkeiten wären nähere Informationen zu den Merkmalen von Antragstellenden und den Gegenständen des Antragsverfahrens erforderlich, die jedoch mit Bezug auf abgelehnte Anträge jedoch systematisch fehlen. Somit lässt sich aufgrund der im Verwaltungsprozess abgelegten Daten nicht sauber ermitteln, wie sich die Rechtsumstellung auf das Antragsverhalten und die Schere zwischen beantragten und bewilligten Leistungen auswirkt – und mithin auch, wie gut das mit der Reform verfolgte Ziel erreicht wird, Zugangshürden zu den Leistungen der Sozialen Entschädigung senken. Insbesondere lässt sich nicht einschätzen, wie viele erfolgreiche Anträge ohne SGB XIV nicht gestellt worden wären. Dazu geeignete Informationen würden eine Erhebung unter Leistungsberechtigten voraussetzen, die aber für die Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Ziele der Finanzuntersuchung nicht erforderlich ist. Für die Interpretation der geschätzten reformbedingten Veränderungen des Erfüllungsaufwands erscheint es aber sinnvoll, diese auch in Beziehung zu Veränderungen der gestellten Anträge und Ablehnungsquoten zu setzen, weil diese mögliche Ursachen für einen steigenden Erfüllungsaufwand sind.

Wegen der bestehenden Unterschiede, was Organisation und Prozesse der für die Soziale Entschädigung zuständigen Verwaltungen der Länder betrifft, müssen im Rahmen der Finanzuntersuchung die Erfüllungsaufwände für jedes Land zunächst einzeln abgeschätzt und anschließend aggregiert werden. Für jedes Jahr im Untersuchungszeitraum ist dafür anhand der Ist-Zahlen – und nicht etwa anhand von Soll-Zahlen oder gar Projektionen – zu erfassen, wie viele Personen in welcher Tarifgruppe mit welchem Stellenanteil – gemessen als Vollzeitäquivalent auf Jahresbasis – in der zuständigen Verwaltung der Länder der Sozialen Entschädigung zurechenbar sind. Auf dieser Basis lässt sich der jährliche Personalaufwand zur Erfüllung der Leistungen der sozialen Entschädigung abschätzen. Indem der Aufwand in Relation zur Anzahl der bearbeiteten Entschädigungsfälle gesetzt wird, lässt sich zudem ein – grobes – Maß für die Effizienz des Vollzugs der gesetzlichen Vorgaben ermitteln. Dieses Maß sollte allerdings nicht für Ländervergleiche genutzt werden, da es auch durch Faktoren wie die vorhandene Struktur der Antrags- und Leistungsberechtigten bestimmt wird, die für die Verwaltung kaum zu beeinflussen sind. Informativer ist die Betrachtung der Veränderungen des Indikators im zeitlichen Verlauf auf der Ebene einzelner Länder.

Aus der Entwicklung des aggregierten Personalaufwands zur Erfüllung der Sozialen Entschädigung im Zeitablauf lässt sich noch nicht ohne Weiteres schließen, dass die Veränderungen durch den Übergang auf das neue Recht bedingt sind. Dies gilt umso mehr, als sich wegen vorlaufender administrativer Anpassungen reformbedingte Veränderungen des Erfüllungsaufwands nur sehr bedingt durch Bezugnahme auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB XIV identifizieren lassen. Um zu differenzierteren Bewertungen zu kommen, sind zwei Ansatzpunkte zu empfehlen:

- die Erfassung des Personalaufwands für die Erfüllung der Sozialen Entschädigung über einen längeren Zeitraum vor dem Stichtag 01.01.2024. Aussagen aus den für diese Expertise geführten Interviews weisen darauf hin, dass spätestens ab dem Jahr 2021 erste Anpassungen in den zuständigen Verwaltungen der Länder stattgefunden haben, um die Umsetzung des neuen Rechts vorzubereiten. Um den Umstellungsaufwand und den laufenden Erfüllungsaufwand voneinander zu trennen, sollte die Erfassung der Personalkapazitäten zudem danach differenzieren, ob diese nur vorübergehend oder dauerhaft der Erfüllung der Sozialen Entschädigung zugeordnet sind.
- die Differenzierung des Personaleinsatzes nach Aufgabenfeldern. Ein besonders kräftig zunehmender Personalaufwand auf den Feldern, die durch die Einführung des SGB XIV an Gewicht gewinnen, wäre ein Indiz, dass die Reform den Erfüllungsaufwand erhöht. Zudem ließen sich, indem Personalaufwand und bearbeitete Fälle in spezifischen Aufgabenfeldern zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, besser interpretierbare Effizienz-Kennziffern gewinnen. Handlungsfelder mit Bezug auf die Soziale Entschädigung, die bei diesem Ansatz differenziert werden könnten, umfassen etwa Grundsatzfragen, die Schnellen Hilfen (differenziert nach Traumaambulanzen und Fallmanagement), Erst- und Neufeststellungen, die Behandlung von Widerspruchs- und Klageverfahren sowie die Abrechnung mit externen Leistungsträgern. Allerdings kann diese Vorgehensweise an Grenzen stoßen, sofern die zuständigen Verwaltungen der Länder mit wenig Spezialisierung operieren, also das Personal flexibel auf mehreren Aufgabenfeldern einsetzen. Diese Praxis könnte die erforderliche präzise Erfassung der Aufteilung der zur Erfüllung der Sozialen Entschädigung eingesetzten Personalkapazitäten erheblich erschweren oder sogar ganz unmöglich machen. Der Ansatz könnte jedoch immerhin für eine vertiefende Teiluntersuchung zum Erfüllungsaufwand in der Gruppe der Länder herangezogen werden, die eine eher spezialisierte Aufgabenverteilung pflegen und daher in der Lage sind, die für eine Umsetzung erforderlichen detaillierteren Angaben zu machen.

Neben dem Personalaufwand ist bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands außerdem der Investitions- und Betriebsaufwand zu berücksichtigen, der mit der Entwicklung, Einführung und Betreuung der wegen der Rechtsumstellung erforderlichen neuen IT-Fachverfahren zum Sozialen Entschädigungsrecht entsteht. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass einige Länder ihre IT-Systeme in den letzten Jahren in Erwartung der Umstellung auf das SGB XIV nicht mehr aktualisiert haben. Demnach ist ein Teil des zu beobachtenden Aufwands für die IT-technische Umstellung eigentlich zurückgestauter Modernisierungsaufwand.

In diesem Kontext ist auch zu beachten, dass anlässlich der Umstellung auf ein neues IT-Fachverfahren auch Anforderungen umgesetzt werden, die sich nicht aus dem SGB XIV an sich ergeben, wie etwa Vorkehrungen zur Erfüllung von Regelungen im Onlinezugangsgesetz oder zur Etablierung von Workflows zur Umsetzung der e-Akte in der Verwaltung. Die damit in Verbindung stehenden Kosten sind, wie der zurückgestaute Modernisierungsaufwand, nicht als Erfüllungsaufwand des SGB XIV zu betrachten. Bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass auch die Fortführung der alten IT-Fachanwendung mit Kosten verbunden gewesen wäre. Es ist also eine Betrachtung in Differenzen anzustellen, das heißt, nur der zusätzliche Aufwand zu bewerten, der sich aus den durch die Einführung des SGB XIV geänderten Anforderungen ergibt.

Die Erfassung des durch das SGB XIV begründeten Sachaufwands für die Umstellung der IT-Fachsysteme ist demnach eine methodisch anspruchsvolle Aufgabe. Ihre Lösung setzt eine differenzierte Erfassung von Kostenstrukturen über einen längeren Zeitraum vor und nach dem Stichtag für den Übergang zum neuen Recht voraus. Da dieser reformbedingte Sachaufwand im Verhältnis zum reformbedingten Personalaufwand nur einen kleinen Anteil am gesamten Erfüllungsaufwand des SGB XIV ausmachen dürfte, steht der für eine exakte Schätzung zu betreibende Aufwand in einer ungünstigen Relation zum zu erwartenden Erkenntnisgewinn.

Dagegen lässt sich die Obergrenze des durch die Einführung des SGB XIV verursachten Sachaufwands im Zusammenhang mit der erforderlichen Umstellung von IT-Systemen ziemlich einfach abschätzen, sofern das momentan von 15 Ländern verfolgte kooperative Konzept zur Entwicklung einer gemeinsamen IT-Fachanwendung zum Sozialen Entschädigungsrecht realisiert wird. Unter dieser Voraussetzung könnten die Anschaffungskosten für das gemeinsame System als einmaliger Investitionsaufwand verbucht werden. Hinzu kämen auf der Ebene der einzelnen Länder noch die anfallenden Aufwände für die Implementation (Schulungen, ggf. Hardware) und die Kosten für die weitere Betreuung der neuen IT-Fachanwendung, die über die bisherigen Kosten der Betreuung der alten IT-Fachanwendung hinausgehen. Da sich die bisher genutzten IT-Fachsysteme teilweise zwischen den Ländern unterscheiden und das geplante neue einheitliche System mehr oder weniger nah an den bisher verwendeten Systemen liegt, ist von unterschiedlich großen Umsetzungsaufwänden auf der Bundesländerebene auszugehen.

Kommt ein neues, einheitliches IT-Fachsystem zum Sozialen Entschädigungsrecht nicht zustande, müssten die Aufwände für Anschaffung, Implementation und Betreuung der neuen ländereigenen IT-Fachanwendungen einzeln erfasst werden. Dies betrifft nach derzeitigem Planungsstand in jedem Fall das Land Sachsen, das sich am kooperativen Konzept der übrigen Länder nicht beteiligt, sondern beabsichtigt, ein vorhandenes, für den Kommunalen Sozialverband Sachsen entwickeltes IT-Verfahren an die neuen gesetzlichen Anforderungen des SGB XIV anzupassen. Sollten sich – wie in der bisherigen Praxis – mehrere Verbundlösungen etablieren, wären die Aufwände für Anschaffung, Implementation und Betreuung jeder Verbundlösung zu erfassen.

3. Datenbedarfe

3.1 Untersuchung der Leistungsausgaben

Aus den in Abschnitt 2.2.1 angestellten methodischen Überlegungen folgt, dass Schätzungen zu den durch die Einführung des SGB XIV bewirkten Veränderungen bei den Ausgaben für Leistungen der Sozialen Entschädigung die wiederholte Verfügbarkeit von individuellen Falldaten im Längsschnitt voraussetzt, die zahlreiche Merkmale zur Person des Leistungsberechtigten, zur Art der die Entschädigungsleistungen begründeten schädigenden Ereignisse, zur Art der in Anspruch genommenen Leistungen sowie zu den mit den erbrachten Leistungen jeweils verbundenen finanziellen Aufwendungen umfasst. Darüber hinaus muss die Möglichkeit bestehen zu unterscheiden, ob es sich bei Leistungsbeziehenden um Bestandsfälle handelt, die Leistungen nach Kapitel 23 SGB XIV erhalten, also dem Grunde nach gemäß altem Recht behandelt werden oder um nach neuem Recht behandelte Übergangs- oder Neufälle.

Infolge der mit Inkrafttreten des neuen Rechts etablierten umfangreichen Statistik- und Berichtspflichten (§§ 126 ff. SGB XIV) werden die für die Zwecke der Finanzuntersuchung erforderlichen Daten künftig erhoben. Dies ergibt sich aus der Verpflichtung der für die Durchführung der Sozialen Entschädigung sachlich zuständigen Stellen, monatlich umfangreiche Daten an die neu eingerichtete Bundesstelle für Soziale Entschädigung zu melden. Die Grundlage dieser Meldungen bildet die gemäß § 127 SGB XIV verpflichtende Erhebung unter anderem der Zugehörigkeit zu Empfängergruppen, der Art des schädigenden Ereignisses, der Art und Anzahl der einmalig oder laufend erbrachten Leistungen sowie die gemäß § 128 Absatz 1 in Verbindung mit § 127 Absatz 3 SGB XIV verpflichtende Erhebung der laufenden Ausgaben für Leistungen, differenziert nach 13 teilweise noch feiner untergliederten Leistungsarten. Eine Untergliederung der Berechtigten nach den Vorschriften zu Besitzständen ist durch die Pflicht zur entsprechenden differenzierten Erfassung der Leistungsaufwendungen nach § 127 Absatz 3 Ziffer 14 SGB XIV ebenfalls möglich.¹³

Wenngleich die gesetzlich vorgegebenen Berichtspflichten nur auf die Übermittlung (regional) aggregierter Fallzahlen und Leistungsausgaben abzielen, müssen die dahinter liegenden Individualdaten im Zusammenhang mit den administrativen Prozessen bei der Erbringung der Leistungen der Sozialen Entschädigung im IT-Fachsystem erfasst und abgelegt werden. Um den für die Zwecke der Finanzuntersuchung erforderlichen bottom up-Ansatz (vgl. Abschnitt 2.1) zu implementieren, müssten diese prozessgenerierten Individualdatensätze erschlossen werden. Diese Erschließung ist mit den Anforderungen des Sozialdatenschutzes wahrscheinlich vereinbar. Gemäß den Bestimmungen für den Sozialdatenschutz ist eine Übermittlung von Sozialdaten für ein bestimmtes Vorhaben der Planung im Sozialleistungsbereich durch eine öffentliche Stelle im Rahmen ihrer Aufgaben oder der wissenschaftlichen Forschung im Sozialleistungsbereich zulässig, solange schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen nicht beeinträchtigt werden oder ein hohes öffentliches Interesse an der Durchführung des Vorhabens besteht.

¹³ Danach sind Leistungen nach den Vorschriften zu Besitzständen unter anderem aufgegliedert nach der Zugehörigkeit zu den Empfängergruppen (Geschädigte/ Nichtgeschädigte) zu erfassen. Dazu muss in den administrativen Daten auf der Personenebene die Information abgelegt sein, ob Leistungen aus Besitzständen entstehen. Wo diese vorhanden sind, muss sich die betroffene Person für den Besitzstand entschieden haben.

Bei einer Erschließung der künftig verpflichtend erhobenen personenbezogenen Falldaten des Sozialen Entschädigungsrechts sind allerdings gewisse Vorkehrungen zu treffen, um die Interessen der Betroffenen zu wahren. Erstens sind Identifikationsmerkmale wie Name und Anschrift zu löschen und durch eine systemfreie Personen-Identifikationsnummer zu ersetzen, über die zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasste Merkmale derselben Person miteinander verknüpft und individuelle Entwicklungen im Längsschnitt nachvollzogen werden können. Zweitens sind Informationen in geeigneter Weise zu vergrößern, die eine De-Anonymisierung, also die Zuordnung der übermittelten Daten zu konkreten Personen unter Verwendung externer Informationen ermöglichen würden. Diese Gefahr erscheint im Kontext des Sozialen Entschädigungsrechts relativ groß, weil die die Leistung begründenden schädigenden Ereignisse ziemlich selten und der Kreis der Leistungsberechtigten daher ziemlich klein ist.

Eine sich anbietende Vergrößerung ist die Beschränkung der Information zum Wohnort auf die Bundesländer-Ebene. Möglicherweise müssen zudem Angaben zur Art des schädigenden Ereignisses gruppiert werden. Entsprechende Vorkehrungen dürften die Machbarkeit der Finanzuntersuchung allerdings nicht in Frage stellen oder die Aussagekraft der erzielbaren Ergebnisse zu sehr schmälern. Die vorgeschlagenen Vorkehrungen zur Pseudonymisierung betreffen prioritär für den Untersuchungszweck irrelevante Informationen (die räumliche Verteilung der Fälle unterhalb der Länderebene) oder nur einen kleinen Anteil der Fälle (besonders seltene Soziale Entschädigung begründende Tatbestände). Ob und gegebenenfalls welche besonderen Vorkehrungen zur Sicherung der Anforderungen des Sozialdatenschutzes erforderlich sind, lässt sich allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt - auf Basis der konkreten Fallzahlen und Ausprägungen von Merkmalskonstellationen in den für den Untersuchungszweck zu übermittelnden Daten – prüfen und konkretisieren.

Unabhängig davon ist darüber zu entscheiden, in welchem Format die Informationen zu individuellen Fallverläufen im Längsschnitt anzulegen sind. Ein denkbare Format, das wenige Informationsverluste produziert, wäre die Anlage von Ereignisdaten. Diese bestehen aus Zustandsdaten beziehungsweise Episoden („Spells“), die gegebenenfalls mit einem Ereignis enden. Für jede Episode werden Beginn und Ende sowie der Anfangs- und Endzustand zeitgenau erfasst. Im vorliegenden Kontext bedeutet dies zum Beispiel, dass für jeden erfassten Berechtigten tagesgenau erfasst wird, wann die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung der Sozialen Entschädigung, etwa von Entschädigungszahlungen, beginnt und wann sie endet. Ändert sich bei dieser Leistung etwas, beispielsweise die Höhe der Leistung, wird eine weitere Episode angelegt. Damit lässt sich im Längsschnitt genau beispielsweise nachvollziehen, wenn – und wann – sich die Entschädigungszahlungen erhöhen oder wenn die Berechtigten von einer monatlichen Zahlungsweise zur Zahlung einer Abfindung übergehen. Werden andere Leistungen in Anspruch genommen, wird ebenfalls jeweils eine neue Episode angelegt. So lassen sich nebeneinander stattfindende, zeitlich asynchrone Leistungsverläufe präzise nachvollziehen.

Jedoch ist ein volles Episodenformat, was Anlage und Datenauswertung betrifft, verhältnismäßig komplex. Es geht über die Anforderungen, die sich aus den Erhebungs- und Berichtspflichten gemäß §§ 126 ff. SGB XIV ergeben, hinaus, und daher ist nicht gesichert, dass es aus den neu entwickelten IT-Fachsystemen für das Soziale Entschädigungsrecht heraus ohne Weiteres erzeugt werden kann. Der Detailgrad eines Episodenformats geht zudem über das hinaus, was zur Durchführung einer aussagekräftigen Finanzuntersuchung mindestens erfüllt sein muss.

Für diesen Zweck wäre die Alternative, mit zeitdiskreten Verlaufsdaten zu arbeiten, ausreichend. Dabei werden die jeweiligen Zustandsdaten – also etwa die Inanspruchnahme einer Leistung der Sozialen Entschädigung in bestimmter Höhe – regelmäßig zu einem festen Erhebungszeitpunkt bestimmt. Prozessverläufe werden damit zwar unvollständig erfasst, weil das genaue Datum der Übergänge von einem Zustand zum nächsten unbekannt ist und Konstellationen mit

mehrfachem Zustandswechsel zwischen den Erhebungszeitpunkten nicht beobachtbar sind. Der so entstehende Informationsverlust ist aber in vielen Anwendungskontexten tolerierbar, sofern der zeitliche Abstand zwischen den Messzeitpunkten nicht zu groß ist.

Mit Blick auf die im SGB XIV verankerten Berichtspflichten der sachlich zuständigen Stellen bietet es sich an, alle für die Finanzuntersuchung erforderlichen individuellen Zustandsdaten monatlich zum Stichtag des letzten Kalendertages des jeweiligen Monats zu erheben. Diese Vorgabe sichert die Synchronität der Erfassung individueller Verläufe mit den Vorgaben des § 130 SGB XIV für die Erhebungen, die den monatlichen Berichten zur Erfassung aggregierter Verläufe von Fallzahlen und Leistungsausgaben zugrunde liegen.

Da die gesetzlichen Vorgaben des SGB XIV zu den Statistik- und Berichtspflichten der für die Durchführung der Sozialen Entschädigung zuständigen Stellen erst ab Inkrafttreten am 01.01.2024 gelten, ergeben sich allerdings Schwierigkeiten, die für die Feststellung von Wirkungen der Gesetzesumstellung erforderliche „Nullmessung“, also eine analoge Erfassung von Zustandsdaten in einem Zeitraum vor der Umstellung unter den Bedingungen des alten Rechtsstands, zu gewährleisten. Um damit umzugehen, sollten verschiedene Ansatzpunkte verfolgt werden:

- eine gesonderte Erfassung der Ausgangsbedingungen am Stichtag der Umstellung auf das neue Recht, das heißt am 01.01.2024. An diesem Stichtag müssen, wenn ein reibungsloser Verwaltungsübergang gelingt, praktisch alle Altfälle in aktuellem Leistungsbezug in den neuen IT-Fachsystemen für das Soziale Entschädigungsrecht erfasst sein.¹⁴
- eine Erfassung der Informationen, die bereits in den Monaten vor Umstellung auf das neue Recht in den neuen IT-Fachsystemen für das Soziale Entschädigungsrecht abgelegt werden. Es ist davon auszugehen, dass zur Vorbereitung eines reibungslosen Verwaltungsübergangs wenigstens zu Erprobungszwecken Bestandsfälle bereits vor der Umstellung auf das neue Recht in die neuen Fachsysteme überführt werden. Dies dürfte zunächst nicht flächendeckend und nicht für den gesamten Bestand passieren. In den Monaten vor dem Jahresende 2023, insbesondere im Dezember 2023, dürften die neuen IT-Fachsysteme aber bereits zu einem hohen Grad gefüllt sein. Durch Abgleich der zum Jahresanfang 2024 erfassten vollständigen Strukturinformationen lassen sich etwaige Selektivitäten vor dem Jahresende 2023 einschätzen und gegebenenfalls durch Anwendung von Gewichtungsfaktoren korrigieren.
- Eine Erfassung vergleichbarer Informationen, die in den Monaten des Jahres 2023 in den bisher verwendeten IT-Fachsystemen der Länder abgelegt werden. Dabei sollte möglichst eine Verknüpfung mit den in den neuen IT-Fachsystemen abgelegten Individualdaten über eine gemeinsame systemfreie Personennummer hergestellt werden. Entsprechende Verknüpfungsmöglichkeiten dürften wegen der notwendigen Datenmigration im Zuge der IT-Umstellung ohnehin angelegt sein. Um Probleme mit Strukturbrüchen und Daten-Inkompatibilitäten zu begrenzen, empfiehlt sich bei diesem Ansatz eine Fokussierung auf Länder, die vor der Umstellung bereits Fachsysteme einsetzen, die dem neu entwickelten Standard ähnlich sind. Erneut bietet der Abgleich mit den vollständigen Strukturinformationen zum Jahresanfang 2024 die Möglichkeit, durch die Beschränkung auf ausgewählte Länder oder wegen Inkompatibilitäten zwischen alten und neuen IT-Systemen entstehende Selektivitäten zu erkennen und wenigstens teilweise durch Hochrechnung auszugleichen.

¹⁴ Verloren gehen könnten wenige Berechtigte, deren Anspruch auf Leistungen exakt zum Jahresende 2023, etwa durch Tod, erlischt.

Trotzdem ist damit zu rechnen, dass die Individualdatenbasis zur Bewertung des Ist-Zustands unter den Bedingungen des alten Rechts im Vergleich zur Individualdatenbasis für die Zeit nach Inkrafttreten des SGB XIV mit größeren Lücken und Fehlern behaftet sein wird. Darum sollte die Evaluation der finanziellen Auswirkungen der Reform auf die Leistungsausgaben weniger auf die kontrafaktische Frage fokussieren, wie sich die Ausgaben für Bestandsfälle entwickelt hätten, wenn das alte Recht nicht aufgehoben worden wäre, sondern auf die umgekehrt gerichtete Frage, wie hoch die individuellen Leistungsausgaben für die ab dem 01.01.2024 beobachteten Fallkonstellationen gewesen wären, wenn diese nach altem Recht behandelt worden wären.

Um diese Frage zu beantworten, müssen auf Grundlage der vorhandenen Fallinformationen für jeden Einzelfall alternative Leistungsaufwände nach altem Recht simuliert werden. Die dazu erforderliche Modellierung muss von den veränderten rechtlichen Bestimmungen ausgehen. So lassen sich monatliche Entschädigungszahlungen ausgehend von der aktuellen Leistungshöhe beziehungsweise Informationen zum Grad der Schädigung auf das Niveau der aufgehobenen Grundrente nach altem Recht umrechnen. Bei Tatbeständen, die durch das alte Recht nicht abgedeckt waren, oder bei Personen, die nach altem Recht nicht als Berechtigte gezählt hätten, sind Leistungen von Null anzusetzen.

In einigen Teilbereichen, wie etwa bei der Abschätzung der Effekte des nach altem Recht notwendigen Einsatzes von Einkommen und Vermögen, sind die alternativen Leistungserhöhungen allerdings allein auf Basis der materiellen Rechtsänderungen nicht zu bestimmen. In diesen Fällen müssten Schätzungen vorgenommen werden, die im Idealfall auf beobachteten Fallkonstellationen aus der Zeit vor der Umstellung auf das neue Recht basieren, also von den oben skizzierten Ansatzpunkten für eine Nullmessung Gebrauch machen.

Ein weiterer, in der praktischen Umsetzung allerdings ziemlich anspruchsvoller Ansatzpunkt zur Füllung von Datenlücken könnte sein, die beobachteten Leistungshöhen in vergleichbaren Fallkonstellationen für Berechtigte, die nach Einführung des SGB XIV im Bestandschutz verbleiben, als Anhaltspunkt für die kontrafaktische Leistungshöhe für Neufälle unter dem neuen Recht heranzuziehen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch Leistungen im Bestandsschutz im Vergleich zum Recht des BVG verändert sein können, etwa durch die gemäß § 144 SGB XIV generell erfolgende Anhebung verstetigter Geldleistungen gegenüber Dezember 2023 um ein Viertel. Außerdem ist auf Selektionseffekte zu achten, da die Entscheidung für den Bestandsschutz systematisch mit den Unterschieden im Leistungsniveau nach altem und neuem Recht zusammenhängt.

Soweit noch Datenlücken auf der individuellen Ebene verbleiben, bliebe als grobe Annäherung zumindest die Annäherung durch pauschale Durchschnittswerte von Leistungsaufwendungen unter dem alten Recht.

3.2 *Untersuchung des Erfüllungsaufwands*

Wie in Abschnitt 2.2.2 erörtert, erfordert die Untersuchung der durch die Einführung des SGB XIV bewirkten Veränderungen beim Erfüllungsaufwand insbesondere differenzierte Daten zum für die Durchführung der Sozialen Entschädigung eingesetzten Personal. Hierbei ist der tatsächliche Personaleinsatz zu erfassen, so dass sich eine retrospektive Messung empfiehlt. Durch rückwirkende Erhebung lassen sich auch die Erfüllungsaufwände über eine längere Zeit vor Inkrafttreten der Reform erfassen. Dies ist erforderlich, um bereits im Vorfeld stattfindende permanente Anpassungen und in der Umstellungsphase vorübergehend erhöhte Aufwände und Investitionen angemessen abzubilden.

Wegen der unterschiedlichen organisatorischen Ausgangsbedingungen und Strukturen der für die Durchführung der Sozialen Entschädigung zuständigen Stellen der Länder müssen die Erhebungen zum Erfüllungsaufwand sämtliche Länder einzeln erfassen. Dabei ist ein durchweg einheitliches Erhebungsinstrument zu verwenden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Damit Messfehler durch ein unterschiedliches Antwortverhalten vermieden werden, muss das eingesetzte Erhebungsinstrument zumindest durch klare Ausfüllanweisungen begleitet werden, die mögliche Zweifelsfälle klären. Die erzielte Datenqualität ließe sich durch Einsatz eines hybriden Formats jedoch wahrscheinlich noch verbessern. Hierbei würde ein Teil der zu erfassenden Tatbestände zunächst durch geschultes Interviewer-Personal im persönlichen Gespräch beziehungsweise durch Computer-Assistierte Persönliche Interviews (CAPI) erfasst. Komplexere, insbesondere eine gewisse Recherche erfordernde Details könnten im Anschluss schriftlich oder online erhoben werden.¹⁵

Konkret müssen im Rahmen der Finanzuntersuchung für jedes analysierte Jahr die Anzahl der mit der Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Sozialen Entschädigung verbundenen temporären und permanenten Vollzeitäquivalente, differenziert nach tariflicher Eingruppierung sowie nach Aufgabenbereich erfasst werden. Bei den Gliederungskategorien ist die mit dem Übergang zum SGB XIV verbundene Erweiterung der Aufgabenbereiche (etwa die Organisation der Schnellen Hilfen) zu beachten. Sofern auch der mit der Umstellung der IT-Fachsysteme verbundene Sachaufwand als Erfüllungsaufwand bewertet werden soll, wären für jedes Jahr Investitions-, Betriebs- und Unterhaltungsaufwände zu erheben, und zwar möglichst getrennt für das bisherige und das neue IT-Fachverfahren zur Erfüllung der Sozialen Entschädigung.

¹⁵ Zusätzlich zu solchen Interviews können leitfadengestützte qualitative Interviews mit ausgewählten auskunftsfähigen Personen verschiedener Ebenen (zum Beispiel Bund/ Länder, Fachaufsicht/ Entscheiderinnen und Entscheider) nützlich sein. Sie können zum einen Hinweise auf Phänomene und Praktiken geben, die beim Design der Schätzungen zum Erfüllungsaufwand, aber auch der Schätzungen zu reformbedingten Änderungen der Leistungsausgaben zu berücksichtigen sind. Zum anderen kann eine qualitativ orientierte Begleitforschung die hinter den statistisch ermittelten Budgeteffekten liegenden strukturellen Faktoren aufdecken. Dies kann helfen, die geschätzten reformbedingten Effekte auf Leistungsausgaben und Erfüllungsaufwand adäquat zu interpretieren, und Hinweise auf Gestaltungsmöglichkeiten für eine effizientere Erfüllung der Sozialen Entschädigung nach SGB XIV liefern.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.